caritas international

Parole à l'exil

Faits et signaux

Trimestriel

Avril, mai, juin 2007

N° D'AGRÉATION: P 404019

DOSSIER p. 3
Le point sur Dublin.
Mode d'emploi du règlement 343/2003 et quelques pistes pour contrer son application inéquitable
Mathieu Beys

BON A SAVOIR p. 29
Conseil du Contentieux des Etrangers: Un avocat peut rectifier son recours à l'audience s'il n'a pas pu fournir la décision attaquée

www.caritas-int.be

SOMMAIRE

DOSSIER **p. 3**
Le point sur Dublin
Mode d'emploi du règlement 343/2003 et quelques pistes pour contrer son application inéquitable
Mathieu Beys

I. D'où vient Dublin ? Quels pays y participent ?
II. Dublin, mode d'emploi
III. Comment éviter ou contester un transfert dommageable?
IV. En guise de conclusion : renforcer l'aide juridique des « dossiers Dublin »

NOUVELLES D'EUROPE **p. 24**
Migration et pauvreté en Europe : rapport de Caritas Europa et pré rapport de la Fondation Roi Baudouin

AUDIENCE PUBLIQUE **p. 27**
Arrêtée parce qu'elle avait raté son bus

BON A SAVOIR **p. 29**

1) Un avocat peut rectifier son recours à l'audience au Conseil d'Etat s'il n'a pas pu fournir la décision attaquée
2) Obtenir une copie de son dossier médical

WHO'S WHO DE L'AIDE AUX MIGRANTS **p. 31**
Medimmigrant

A LIRE, A VOIR, A FAIRE **p. 32**
Immigration et intégration en Belgique francophone : Etat des savoirs

Rédaction : Mathieu Beys, Danièle Madrid

Ont collaboré à ce numéro : Arezki Boutrahi, Bart Cosyns, Anne Dussart, Hans Hendrickx, Thomas Jézéquel, Ilse Lambrecht, Kristin Vanoeveren

Editeur responsable de la publication : Gonzalo DOPCHIE,
Rue de la Charité, 43
1210 Bruxelles

Cette revue est adressée gracieusement à nos lecteurs sur simple demande (en version électronique ; version imprimée réservées aux centres de documentation et aux personnes ne disposant pas d'accès à internet).

Toute question, demande d'information ou d'abonnement, suggestion, critique concernant un article ou la situation des migrants en Belgique peut être adressée à Mathieu Beys.
E-mail : m.beys@caritasint.be
Tél : 02/229.36.15 Fax : 02/229.36.36 (merci de préciser le destinataire)

La reproduction de *Parole à l'exil* est vivement encouragée, pour autant qu'elle soit faite dans un but non-commercial et à condition de citer la source.

DOSSIER

Le point sur Dublin

Mode d'emploi du règlement 343/2003 et quelques pistes pour contrer son application inéquitable

Mathieu Beys[1]

Les travailleurs sociaux actifs dans l'aide aux migrants sont de plus en plus confrontés à des personnes pour qui l'Office des Etrangers (ci-après OE) a demandé la reprise du dossier d'asile par un autre pays membre de l'Union européenne (ci-après UE). Le plus souvent sur base de la prise d'empreintes digitales et d'une très brève audition sur le trajet parcouru, l'administration décide de se décharger d'un dossier dont un autre état est responsable par la grâce du règlement dit de Dublin[2]. Pour les personnes concernées, cela signifie un séjour encore plus précaire et, souvent, la détention de familles avec enfants pour assurer l'efficacité de leur transfert vers un état d'où elles ont de fortes chances d'être à nouveau expulsées. On l'aura compris, l'application de cette législation européenne mène souvent à des drames humains, d'autant plus mal vécus que les demandeurs d'asile sont souvent très mal informés sur ce mécanisme. Très souvent, certains se rendent à l'OE en pensant y poursuivre leur interview pour y présenter les raisons pour lesquelles ils demandent la protection de la Belgique et se voient en réalité notifier une décision de reprise (ou « annexe 26 quater ») et privés de liberté. La pratique nous montre aussi que certains aspects du règlement de Dublin sont nébuleux pour bons nombres de services sociaux et d'avocats. Pour beaucoup d'entre eux, « dossier Dublin » rime souvent avec « dossier sans espoir ». Parfois à juste titre. Mais parfois aussi, on constate que rien n'a été tenté pour que les demandeurs d'asile puissent faire valoir les raisons pour lesquelles ils souhaitent rester en Belgique. Pourtant, l'immense majorité des personnes concernées par ces « dossiers Dublin » sont encore plus fragilisées que les autres demandeurs d'asile pour avoir déjà subi l'échec d'une procédure d'asile antérieure, parce qu'elles espéraient rejoindre un membre de leur famille, ou parce qu'elles ont été trompées par des passeurs qui leur ont fait payer le prix fort une seconde chance qui s'avère illusoire.

Dans le présent article, on tentera de clarifier cette réglementation très complexe. Quel état est responsable de la demande d'asile ? Selon quelle procédure doit s'effectuer un transfert ? A quels délais faut-il faire attention ? Dans un second temps, différentes pistes seront présentées pour permettre d'aider les personnes qui souhaitent demeurer en

[1] Merci à Bart Cosyns, Thomas Jézéquel, et Ilse Lambrecht pour leur contribution.

[2] Règlement n° 343/2003 du conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, Journal Officiel des Communautés européennes, (ci après « JOCE »), L 50, 25 février 2003, p 1. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2003/l_050/l_05020030225fr00010010.pdf

Belgique et éviter un transfert, souvent vécu comme un traumatisme supplémentaire[3], et menant parfois à une violation directe ou indirecte du principe de non-refoulement.

I. D'où vient Dublin ? Quels pays y participent ?

Le Règlement « établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers » (ci après « règlement de Dublin » ou « règlement ») est un instrument adopté par le Conseil de l'UE le 18 février 2003. Il fait suite à une convention conclue à Dublin en 1990 par certains états[4], dont certains principes étaient déjà contenus en 1985 dans les célèbres accords de Schengen signés par six pays fondateurs dont la Belgique[5]. C'est la raison pour laquelle on parle également de « règlement Dublin II ».

Le règlement s'inscrit dans « la réalisation par phases successives d'un régime d'asile européen commun pouvant déboucher, à plus long terme, sur une procédure commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes bénéficiant de l'asile »[6]. Bien qu'un tel régime commun n'existe pas encore, le règlement proclame que « *les États membres (…) respectent tous le principe de non-refoulement* » et doivent donc être « *considérés comme des pays sûrs par les ressortissants de pays tiers* »[7]. Il consacre le droit de chaque pays « *en application de son droit national, d'envoyer un demandeur d'asile vers un État tiers, dans le respect des dispositions de la convention de Genève* »[8].

L'objectif des Etats de l'UE était multiple. Premièrement, il fallait garantir aux demandeurs d'asile que leur demande soit examinée dans un état membre. On avait

[3] Le règlement de Dublin pose aussi des problèmes aux personnes pour qui la Belgique est l'Etat responsable, et qui sont confrontées à une prise ou reprise en charge par la Belgique, après avoir séjourné dans un autre pays. Leur situation, qui mériterait certainement une analyse approfondie, ne sera pas abordée dans cette contribution.

[4] Convention relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres des Communautés européennes, faite à Dublin le 15 juin 1990, à Rome le 7 décembre 1990 et à Luxembourg le 13 juin 1991, approuvée par la loi belge du 11 mai 1995 (MB 30 septembre 1995).

[5] Accord du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des Etats de l'Union Economique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (MB 29 avril 1986), approuvé par la loi belge du 18 mars 1993 (MB 15 octobre 1993). Ces accords ont été conclus en dehors du cadre de l'UE par certains états membres, avant d'être intégrés dans la politique communautaire de l'UE par le traité d'Amsterdam. Depuis lors, on parle de « l'acquis Schengen ». Pour un bref et clair historique de Schengen, voir le site de la direction générale « Justice et Affaires intérieures » de la commission européenne http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/freetravel/frontiers/fsj_freetravel_schengen_fr.htm

[6] 5ème considérant du règlement de Dublin. Cet objectif a été fixé lors du Conseil européen de Tampere les 15 et 16 octobre 1999 et a été réaffirmé par le programme de La Haye, dont l'objectif est de parvenir à une procédure d'asile uniforme en 2010. Ce programme figure en annexe des conclusions de la présidence du conseil européen des 4 et 5 novembre 2004 : http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/82540.pdf

[7] 2ème considérant du règlement de Dublin.

[8] Article 3.3 du règlement.

connu auparavant des situations inextricables où des Etats se renvoyaient mutuellement la responsabilité du traitement de certains dossiers d'asile. Ensuite, il s'agissait de répartir le nombre de demandeurs d'asile entre états car certains pays d'accueil enregistraient beaucoup de demandes de personnes étant entrées dans l'UE par un autre état. Par ailleurs, il s'agissait d'éviter que les demandeurs d'asiles puissent déposer plusieurs demandes dans des Etats différents (« asylum shopping ») en définissant un et un seul état membre responsable de la demande d'asile.

Les pays participants actuellement au mécanisme de Dublin sont non seulement les Etats membres de l'UE[9], mais aussi l'Islande, la Norvège[10], et, partiellement, la Suisse[11].

II. Dublin, mode d'emploi

Tentons à présent d'exposer le mécanisme complexe du règlement de Dublin. Après avoir brièvement évoqué la banque de données Eurodac, on passera en revue les critères de détermination de l'Etat responsable avant d'aborder la procédure.

II.1. Eurodac, auxiliaire indispensable et impitoyable de Dublin

Pour assurer l'efficacité du mécanisme de détermination de l'état responsable d'une demande d'asile, une gigantesque base de données baptisée Eurodac a été mise en place au niveau européen. Cette base de donnée, opérationnelle depuis le 15 janvier 2003, reprend les empreintes digitales de l'ensemble des demandeurs d'asile, des personnes qui ont franchi irrégulièrement une frontière extérieure de l'UE, ou des personnes arrêtées en séjour illégal[12].

En Belgique, on peut prendre les empreintes digitales dans les 4 cas suivants:
1° l'étranger qui introduit une demande d'asile à la frontière ou à l'intérieur du Royaume;
2° l'étranger dont la prise ou la reprise en charge incombe à l'Etat belge, en vertu de la

[9] Y compris le Royaume-Uni et l'Irlande, qui ne participent qu'à certains aspects de la politique européenne d'immigration et d'asile, et, depuis le 1er avril 2006 le Danemark, qui n'y participe habituellement pas et qui a signé un accord spécifique à ce sujet (voir JOCE, L 66, 8 mars 2006, p 38).
[10] Voir décision du Conseil du 15 mars 2001 (JOCE L 93, 3 avril 2001, p 38) ; et protocole d'accord dans la JOCE L 57 du 28 février 2006, p 16.
[11] Le site de la commission européenne précise : « Le 26 Octobre 2004, un accord entre la Communauté européenne et la Confédération helvétique a été signé. Sur cette base, certaines dispositions de l'accord sont à présent, appliquées à titre provisoire. Toutefois il convient de rappeler qu'aux termes de l'accord, ni le règlement de Dublin ni le règlement EURODAC ne seront, à proprement parler, applicables à la Suisse tant que l'application par celle-ci de l'acquis de Schengen n'aura pas fait l'objet d'une évaluation positive. Ceci pourrait survenir en 2007/2008. La Suisse a tenu un référendum sur ces questions en juin et en septembre 2005. Les électeurs suisses ont à, ces occasions, voté en faveur de l'application des deux règlements à leur pays. » http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/asylum/criteria/fsj_asylum_criteria_fr.htm
[12] Règlement nº 2725/2000/CE du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système «Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin (JOCE L 316, du 15 décembre 2000, p 1). http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2000/l_316/l_31620001215fr00010010.pdf

réglementation européenne liant la Belgique relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen des demandes d'asile;

3° l'étranger pour lequel existent des indices qu'il a déjà introduit une demande d'asile;

4° le demandeur d'asile dont l'identité est douteuse.[13]

En pratique, les empreintes digitales sont systématiquement prises par scanners dans les locaux de l'OE lors de l'introduction de la demande d'asile ou de l'interview, et comparées avec les données du fichier Eurodac. L'entrave à la prise d'empreintes, de même que l'omission de déclarer qu'on a déjà introduit une demande d'asile dans un autre pays, sont désormais des raisons suffisantes permettant la détention immédiate dans un centre fermé[14].

II.2. Quel est l'Etat responsable de la demande d'asile ?

C'est la première question que doit se poser l'OE « *dès que l'étranger introduit une demande d'asile à la frontière ou à l'intérieur du Royaume* »[15], bien avant d'examiner les raisons qui l'ont amené à fuir son pays. L'état membre responsable de la demande d'asile est déterminé en fonction de « *la situation qui existait au moment où le demandeur d'asile a présenté sa demande pour la première fois auprès d'un État membre.* »[16]

Le règlement détermine l'état responsable selon une hiérarchie des critères assez précise. Il faut donc examiner les choses dans l'ordre du règlement pour savoir quel est l'état responsable[17]. Si l'on ne se trouve pas dans les conditions prévues par le 1er critère, il faut examiner le second, et, à défaut, le suivant, et ainsi de suite. Examinons donc, dans l'ordre, quel est l'état responsable d'une demande d'asile.

II.1.1. L'Etat où se trouve légalement un membre de la famille d'un MENA[18] et, à défaut, où celui-ci a introduit sa demande d'asile

Dans le cas d'un demandeur d'asile mineur non accompagné, sa demande doit être traitée dans le pays où se trouve un membre de sa famille « *pour autant que ce soit dans l'intérêt du mineur* » [19].

---

[13] Article 51/3 de la loi, qui précise également que : **«** *Le traitement et l'exploitation des empreintes digitales sont effectués sous le contrôle de la Commission de la protection de la vie privée, conformément aux dispositions de la loi du 8 décembre 1992* » (§ 4) et que les empreintes sont détruites lorsque l'étranger est reconnu réfugié ou obtient le statut de protection subsidiaire (§ 5).

[14] Nouvel article 74/6, § 1er bis, 13°de la loi, introduit par la loi du 15 décembre 2006.

[15] Article 51/5 de la loi.

[16] Article 5 § 2 du règlement de Dublin.

[17] Notons que ces règles ne se retrouvent pas dans la loi belge qui se réfère simplement au règlement qui, contrairement à une directive, a force obligatoire sans qu'une transposition dans le droit interne soit nécessaire. (Article 51/5 § 1er de la loi du 15 décembre 1980 tel que modifié par la loi du 15 septembre 2006: « *Dès que l'étranger introduit une demande d'asile à la frontière ou à l'intérieur du Royaume, conformément à l'article 50, 50bis, 50ter ou 51), le Ministre ou son délégué procède à la détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile, en application de la réglementation européenne liant la Belgique.* »

[18] Mineur étranger non accompagné.

Il faut d'emblée souligner la définition extrêmement restrictive de la famille, prévue par le règlement. En effet, par « *membres de la famille* » celui-ci entend, « *dans la mesure où la famille existait déjà dans le pays d'origine, les membres suivants de la famille du demandeur présents sur le territoire des États membres:*

« i) le conjoint du demandeur d'asile, ou son ou sa partenaire non marié(e) engagé(e) dans une relation stable, lorsque la législation ou la pratique de l'État membre concerné réserve aux couples non mariés un traitement comparable à celui réservé aux couples mariés, en vertu de sa législation sur les étrangers;

ii) les enfants mineurs des couples au sens du point i) ou du demandeur, à condition qu'ils soient non mariés et à sa charge, sans discrimination selon qu'ils sont nés du mariage, hors mariage ou qu'ils ont été adoptés, conformément au droit national;

iii) le père, la mère ou le tuteur lorsque le demandeur ou le réfugié est mineur et non marié; »[20].

Le règlement n'impose donc pas que l'état où résiderait un frère, une sœur, un oncle ou une tante, par exemple, traite la demande du mineur[21].

Très logiquement, « *en l'absence d'un membre de la famille, l'État membre responsable de l'examen de la demande est celui dans lequel le mineur a introduit sa demande d'asile* ».

II.1.2. L'Etat où un membre de la famille a été admis à résider en tant que réfugié

Si un membre de la famille du demandeur d'asile a été admis à résider en tant que réfugié dans un État membre, c'est celui-ci qui est responsable de la demande d'asile, « *à condition que les intéressés le souhaitent* »[22].

Il s'agit bien entendu d'un « *membre de la famille* » tel que définit ci-dessus, avec la circonstance particulière qu'on permet au demandeur d'asile de rejoindre un réfugié reconnu dans un autre état, même si la famille n'a pas été préalablement formée dans le pays d'origine.

II.1.3. L'Etat où un membre de la famille n'a pas encore reçu de décision sur le fond de sa demande d'asile

Toujours , « *à condition que les intéressés le souhaitent* », si le demandeur d'asile a, dans un État membre, un membre de sa famille dont la demande n'a pas encore fait l'objet

[19] Article 6 du règlement.
[20] Article 2, i) du règlement de Dublin
[21] Ce dernier Etat a la faculté, et non l'obligation, de traiter tout de même la demande en vertu de la clause humanitaire (voir plus loin).
[22] Article 7 du règlement.

d'une première décision sur le fond, cet Etat est responsable de l'examen de la demande d'asile[23].

I.1.4. L'Etat qui a délivré à la personne un titre de séjour valable ou périmé depuis moins de deux ans au moment de sa demande d'asile

Cette hypothèse vise le cas où une personne qui bénéficiait d'un titre de séjour dans un Etat, décide d'introduire une demande d'asile dans un autre Etat[24]. L'Etat qui a délivré un titre de séjour périmé depuis moins de deux ans n'est responsable qu' « *aussi longtemps que le demandeur n'a pas quitté le territoire des États membres* »[25].

II.1.5. L'Etat qui a autorisé la délivrance d'un visa valable ou périmé depuis moins de six mois au moment de la demande d'asile

Le règlement précise qu'il s'agit de « *l'État membre qui a délivré ce visa (…), sauf si ce visa a été délivré en représentation ou sur autorisation écrite d'un autre État membre* »[26]. Tous les Etats membres ne disposent évidemment pas d'ambassades ou de consulats partout dans le monde et il arrive qu'il se fasse représenter par l'ambassade d'un autre pays pour la délivrance du visa[27]. Si la Belgique donne instruction à son représentant d'un autre Etat Schengen de délivrer le visa, c'est bien la Belgique et non cet Etat qui sera responsables de la demande d'asile qui serait introduite ultérieurement par la personne bénéficiaire du visa.

L'Etat membre qui a délivré un visa périmé depuis moins de 6 mois n'est responsable qu'« *aussi longtemps que le demandeur n'a pas quitté le territoire des États membres* »[28].

Ce critère est particulièrement mal compris et mal vécu par bon nombre de demandeurs d'asile qui pensent erronément, parfois à cause des passeurs, qu'un visa «Schengen »

[23] Article 8 du règlement.
[24] Article 9 § 1er du règlement. Le § 3 du même article précise qu'au cas, encore plus exceptionnel, où « le demandeur d'asile est titulaire de plusieurs titres de séjour (…)en cours de validité, délivrés par différents États membres, l'État membre responsable de l'examen de la demande d'asile est: (…)l'État membre qui a délivré le titre de séjour qui confère le droit de séjour le plus long ou, en cas de durée de validité identique, l'État membre qui a délivré le titre de séjour dont l'échéance est la plus lointaine »
[25] article 9 § 4 du règlement.
[26] Article 9 § 2 du règlement qui précise encore que « *Lorsqu'un État membre consulte au préalable l'autorité centrale d'un autre État membre, notamment pour des raisons de sécurité, la réponse de ce dernier à la consultation ne constitue pas une autorisation écrite au sens de la présente disposition* ». Le § 3 du même article vise encore l'hypothèse exceptionnelle de plusieurs visas : « *Si le demandeur d'asile est titulaire de plusieurs (…) visas en cours de validité, délivrés par différents États membres, l'État membre responsable de l'examen de la demande d'asile est: (…)*
b) l'État membre qui a délivré le visa ayant l'échéance la plus lointaine lorsque les visas sont de même nature;
c) en cas de visas de nature différente, l'État membre qui a délivré le visa ayant la plus longue durée de validité ou, en cas de durée de validité identique, l'État membre qui a délivré le visa dont l'échéance est la plus lointaine. »
[27] Pour connaître les représentations diplomatiques de la Belgique à travers le monde, voir le site du ministère des affaires étrangères : www.diplobel.be
[28] Article 9 § 4 du règlement.

permet d'introduire une demande d'asile au choix dans l'ensemble des Etats faisant partie de « l'espace Schengen »[29].

II.1.6. L'Etat où la demande d'asile a été introduite

Ce n'est que si les autres critères ne sont pas rencontrés que le demandeur d'asile peut voir traiter sa demande dans l'Etat où elle a été introduite[30].

II.1.7. L'Etat par lequel la personne a pénétré irrégulièrement dans l'UE, moins de 12 mois avant l'introduction de sa demande

Lorsqu'une personne a pénétré irrégulièrement dans un Etat membre de l'UE et qu'elle a été contrôlées par les autorités de cet Etat, celui-ci est responsable de la demande d'asile introduite dans les douze mois après la date du franchissement irrégulier de la frontière[31]. Ce sont des preuves et des indices tels qu'ils figurent dans la base de donnée Eurodac qui permettent d'établir si ce critère est rempli.

II.1.8. L'Etat dans lequel la personne a séjourné pendant une période continue d'au moins cinq mois avant l'introduction de sa demande d'asile, après avoir pénétré irrégulièrement dans l'UE[32]

A défaut d'avoir été contrôlé dans le pays par lequel le demandeur d'asile est entré dans l'UE, ou si plus de 12 mois se sont écoulés depuis, c'est le critère du séjour de plus de 5 mois qui est pris en compte. Si plusieurs séjours ont été effectués dans des Etats différents, c'est l'Etat du dernier séjour qui est responsable. Ce séjour sera souvent difficile à prouver[33].

II.1.9. L'Etat dans lequel la demande d'asile est introduite si le demandeur d'asile est exempté de visa pour entrer dans cet Etat[34]

[29] Pour la liste des pays concernés : voir le site de la direction générale « Justice et Affaires intérieures » de la commission européenne :
http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/freetravel/frontiers/fsj_freetravel_schengen_fr.htm
[30] Article 9 §4 al. 2 : « Lorsque le demandeur d'asile est titulaire d'un ou plusieurs titres de séjour périmés depuis plus de deux ans ou d'un ou plusieurs visas périmés depuis plus de six mois lui ayant effectivement permis l'entrée sur le territoire d'un État membre et s'il n'a pas quitté le territoire des États membres, l'État membre dans lequel la demande est introduite est responsable »
[31] Article 10 § 1er du règlement.
[32] Article 10 § 2.
[33] L'Etat qui demande la prise en charge sur cette base devra fournir des preuves formelles, ou des « indices », dont la force probante est examinée au cas par cas (article 18 § 3 du règlement). Selon Mme Ouaghli, de la cellule Dublin de l'OE, l'administration utilise parfois des documents trouvés en possession des demandeurs d'asile tels que des bons de l'armée du salut, ou d'autres ONG fournissant de l'aide au étrangers, afin de prouver le séjour de 5 mois dans un autre Etat. (Information donnée lors d'une formation organisée par le CIRE, le 14 juin 2007).
[34] Article 11.

Par contre, si le demandeur d'asile entre par un Etat pour lequel il est exempté de visa et introduit ensuite une demande d'asile dans un Etat qui lui aurait exigé un visa, c'est le premier Etat qui est compétent[35].

II.1.10. L'Etat où se trouve l'aéroport, en cas de demande introduite dans la zone de transit international[36]

II.1.11. Le premier Etat où la demande d'asile a été introduite

Même si c'est le critère auquel on pense en premier lieu lorsqu'on évoque le règlement de Dublin, il s'agit en réalité du dernier critère, qu'on utilise « *lorsque l'État membre responsable de l'examen de la demande d'asile ne peut être désigné sur la base des critères énumérés dans le présent règlement* »[37].

De l'ensemble de ces critères, il ressort que la philosophie du règlement est de faire porter la responsabilité de la demande d'asile à l'Etat qui a le plus contribué à l'entrée du demandeur d'asile dans l'espace européen, avec quelques exceptions strictes pour préserver l'unité de la famille nucléaire[38].

II.3. Procédure et délais

Voyons maintenant ce qui se passe lorsque l'OE considère, sur base des critères précités, qu'un autre Etat est responsable de la demande d'asile.

II.3.1. Demande de prise en charge et de reprise en charge

Une précision terminologique s'impose d'emblée pour comprendre la procédure. Il convient de distinguer une demande de prise en charge et une demande de reprise en charge. Une demande de **prise en charge** est une demande par laquelle un Etat (ici : la Belgique) demande à l'Etat qu'elle estime responsable de traiter la demande d'asile (ci-après : « l'Etat requis »), lorsque la personne n'a pas encore demandé l'asile dans cet Etat. Une demande de **reprise en charge** est une demande par laquelle un Etat (ici la

[35] L'UE pratique une politique commune de visas, mais l'Irlande et le Royaume-Uni n'y participent pas et pourraient donc être concernés par ce cas de figure. Pour savoir qui est soumis à l'obligation de visa, consulter la version à jour du règlement n° 539/2001 du conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, à rechercher sur le site http://eur-lex.europa.eu/RECH_menu.do?ihmlang=fr (rubrique « texte consolidé »).
[36] Article 12.
[37] Article 13.
[38] Lors de l'évaluation de la Convention de Dublin qui a abouti au règlement, la Commission européenne avait proposé d'autres alternatives, notamment la priorité du pays où une première demande d'asile a été introduite, mais celles-ci n'ont pas été retenues par les Etats membres (Voir SEC (2000) 522 final, 21 mars 2000, cité par Laura KOK (réd.), *The Dublin II Regulation. A UNHCR discussion paper*, UNHCR Bruxelles, avril 2006, p 8)
http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf?tbl=RSDLEGAL&id=4445fe344

Belgique) demande à l'Etat de reprendre la personne qui y avait introduit une demande d'asile auparavant.

Lorsque l'OE considère qu'un autre Etat est responsable de la demande d'asile, il doit demander la **prise en charge** à cet Etat au plus tard **trois mois** après l'introduction de la demande d'asile[39]. Ce délai de trois mois ne vaut que pour les demandes de prise en charge et non pour les demandes de reprise en charge, pour lesquelles le règlement ne prévoit aucun délai.

II.3.2. Réponse de l'Etat requis et communication de cette réponse au demandeur d'asile

Sur base de preuves et d'indices présentés par l'Etat requérant (dans ce cas la Belgique), l'Etat requis doit répondre à une demande de **prise en charge** au plus tard dans les **2 mois** de la réception de la demande (**1 mois** si l'Etat requérant a demandé un traitement urgent)[40]. L'Etat qui ne répond pas dans les délais est considéré comme responsable[41].

Pour une demande de **reprise en charge**, le délai maximal est d'**un mois**, et est réduit à **deux semaines** lorsque la demande est fondée sur des données du système Eurodac[42].

Les praticiens seront attentifs au respect de l'article 71/3 de l'arrêté royal de 1981 qui prévoit explicitement que, lorsque l'OE demande à l'Etat responsable la prise ou la reprise en charge du demandeur d'asile, « *il en informe l'étranger et lui communique la teneur de la décision intervenue* ».

II.3.3. Décision de transfert

Si l'Etat requis accepte la demande de la Belgique, l'OE notifie au demandeur d'asile une décision motivée qui lui indique qu'elle n'est pas responsable sous la forme d'une Annexe 25 ou 26 quater[43].

---

[39] Article 17 § 1er du règlement. Pour savoir précisément comment calculer les délais, il faut se reporter à l'article 25 § 1er qui prévoit ce qui suit :
« *a) si un délai exprimé en jours, en semaines ou en mois est à compter à partir du moment où survient un événement ou s'effectue un acte, le jour au cours duquel survient cet événement ou se situe cet acte n'est pas compté dans le délai;*
b) un délai exprimé en semaines ou en mois prend fin à l'expiration du jour qui, dans la dernière semaine ou dans le dernier mois, porte la même dénomination ou le même chiffre que le jour au cours duquel est survenu l'événement ou a été effectué l'acte à partir desquels le délai est à compter. Si, dans un délai exprimé en mois, le jour déterminé pour son expiration fait défaut dans le dernier mois, le délai prend fin à l'expiration du dernier jour de ce mois;
c) les délais comprennent les samedis, les dimanches et les jours fériés légaux de chacun des États membres concernés. »

[40] Article 18 § 1er et § 6 du règlement.

[41] Article 18 § 7 du règlement.

[42] Article 20 § 1er b) du règlement.

[43] Voir les articles 22/2 et 71/3 de l'Arrêté royal du 8 octobre 1981 concernant l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. http://www.dofi.fgov.be/fr/reglementering/belgische/kb/kb.pdf (à jour au 18 janvier 2007, consulté le 13 avril 2007).

II.3.4. Transfert du demandeur d'asile vers l'Etat responsable

Si l'Etat requis a accepté la prise ou la reprise en charge, la Belgique doit effectuer le transfert dans les **6 mois**, à compter de « *l'acceptation de la demande de (re)prise en charge ou de la décision sur le recours ou la révision en cas d'effet suspensif* »[44].

Ce délai maximal est d'un an s'il n'a pas pu être procédé au transfert en raison d'un emprisonnement[45] du demandeur d'asile et de dix huit mois au maximum si le demandeur d'asile prend la fuite[46].

II.3.5. Obligation d'information du demandeur d'asile sur Dublin

L'article 3 § 4 du règlement prévoit une obligation d'information assez importante pour les Etats membres : « *Le demandeur d'asile est informé par écrit, **dans une langue dont on peut raisonnablement supposer qu'il la comprend**, au sujet de l'application du présent règlement, des délais qu'il prévoit et de ses effets.* »[47]

L'Etat est donc obligé de fournir de l'information sur un support écrit et dans une langue comprise par le demandeur d'asile. Selon le HCR, l'OE délivre une information écrite succincte qui ne mentionne pas les critères du règlement ni les délais de la procédure[48]. Les praticiens ont tout intérêt à vérifier systématiquement si cette obligation a été correctement remplie.

II.3.6. Banalisation de la détention

On constate une nette augmentation du recours à la détention dans les dossiers concernés par le règlement de Dublin. Une convocation invitant à venir retirer une décision à l'OE aboutit très souvent à un enfermement des personnes concernées. Avant l'entrée en vigueur de la loi du 15 septembre 2006, la détention n'était possible qu'à partir de la notification d'une décision, dans le but de garantir l'effectivité du transfert. Désormais,

[44] Article 19 § 3 pour la prise en charge et 20 § 1er d) pour la reprise en charge. Les recours en suspension et en annulation contre une décision de l'OE déclarant que la Belgique n'est pas responsable d'une demande d'asile (Annexe 25 quater ou 26 quater) ne sont pas par nature suspensifs en droit belge. La réforme récente du contentieux des étrangers ne change pas ce principe, mais prévoit une procédure d'extrême urgence « *si l'étranger fait l'objet d'une mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente* » (voir articles 39/82 et suivants de la loi). Une requête doit être introduite « vingt-quatre heures après la notification de la mesure » pour que l'effet suspensif soit garanti pour une période maximal de 72 heures ! (artikel 39/83 van de wet)

[45] Le terme emprisonnement doit être compris ici comme une peine résultant d'une condamnation pénale et non pas comme une détention administrative en centre fermé décidée par l'Office des Etrangers.

[46] Article 19 § 4 du règlement. A propos de « fuite », il faut également signaler que si un demandeur d'asile quitte la Belgique pendant le processus de détermination de l'État responsable et introduit à nouveau une demande d'asile dans un autre État membre, la Belgique est tenue de le reprendre en charge, sauf s'il a quitté entretemps le territoire de l'UE pendant une période d'au moins trois mois ou a été mis en possession d'un titre de séjour par un État membre (Article 4 § 5 du règlement).

[47] Souligné par l'auteur.

[48] Laura KOK, op. cit., p 13.

les demandeurs d'asile soumis à une « procédure Dublin » peuvent être enfermés pendant toute la durée de l'examen de leur demande[49].

III. Comment éviter ou contester un transfert dommageable?

Le demandeur d'asile a souvent d'excellentes raisons de ne pas vouloir se rendre dans l'Etat considéré comme responsable. On constate entre Etats membres une très grande disparité des procédures, des conditions d'accueil, du taux de reconnaissance pour certaines nationalités.

A cet égard, l'exemple des Tchétchènes illustre très clairement ces disparités : en 2005, le taux de reconnaissance variait de 0 %, pour la Slovaquie, à 90 % pour l'Autriche. Si on compare les décisions en matière d'asile entre la Pologne et la Belgique, le taux moyen de reconnaissance en 2004 est similaire sur l'ensemble des dossiers. En Pologne, 92,10% des demandes d'asile émanent de ressortissants russes en 2004. Donc, si on compare uniquement la catégorie des demandeurs d'asile originaires de Russie (dont une majorité écrasante sont des Tchétchènes), la différence saute aux yeux, comme le montre le tableau ci-dessous[50].

	Nombre de demandes d'asile de ressortissants russes (2004)	Nombre de décisions de reconnaissance de ressortissants russes (2004)	Pourcentage de reconnaissance par rapport au total des décisions prises [51] (toutes nationalités en 2004)
BELGIQUE	1.361	788	10,50 %
POLOGNE	7.180	305 (autres nationalités incluses)	9,72 %

III.1. Dans quels cas la Belgique est-elle obligée de se déclarer responsable ?

III.1.1. Dans tous les cas où les critères du règlement désignent la Belgique

Il faut bien entendu tout d'abord vérifier si la Belgique n'est pas responsable en vertu d'un des critères décrits plus haut, qui forment une hiérarchie. Personne n'étant à l'abri d'une erreur, on ne peut pas exclure que l'OE puisse demander une reprise en charge à un Etat par exemple en raison d'une demande d'asile antérieure (apparue par le système

[49] Article 74/6 de la loi du 15 décembre 1980 modifié par la loi du 15 septembre 2006.
[50] Ce tableau et les chiffres cités ici proviennent de l'article de Bart Cosyns, initialement publié dans *Vluchtschrift* de janvier, février, mars 2006 sur base des sources suivantes : Rapport annuel de l'OE, 2004, CGRA et Fedasil (www.fedasil.be). UNHCR et ECRE www.ecre.org .
[51] Sources :

Eurodac), alors qu'un critère du règlement hiérarchiquement supérieur pourrait s'appliquer et fonder la responsabilité de la Belgique.

Comme on l'a vu plus haut, la Belgique est notamment responsable du traitement des demandes d'asile des membres de la famille[52] d'un réfugié reconnu[53] en Belgique, ou des membres de la famille d'une personne qui n'a pas encore reçu de décision sur le fond de sa demande d'asile déjà traitée par les autorités belges.

Par ailleurs, le règlement contient une obligation de traiter conjointement les dossiers des mineurs qui accompagnent les demandeurs d'asile et de leurs enfants nés par la suite[54] et un mécanisme en vue d'éviter que l'application de ses propres critères aboutisse à la séparation des familles[55].

III.1.2. Demande de prise en charge tardive

On l'a vu, s'il estime qu'un autre Etat est responsable de la demande d'asile en raison d'un autre critère qu'une demande d'asile antérieure, l'OE doit introduire une demande de prise en charge dans les 3 mois. Si l'OE ne respecte pas ce délai, la Belgique est responsable de la demande d'asile[56]. Rappelons que ceci ne vaut pas pour les demandes de reprise en charge, qui ne sont soumises à aucun délai.

III.1.3. Transfert tardif

Si la Belgique ne transfère pas le demandeur d'asile dans les 6 mois (un an en cas d'emprisonnement et 18 mois en cas de « fuite » du demandeur d'asile) de la demande d'acceptation de l'Etat requis, elle devient responsable du traitement de la demande[57]. A

[52] Dans la conception restreinte de la famille telle que définie par l'article 2 du règlement (voir ci-dessus point II.1.1).
[53] Le règlement n'oblige malheureusement pas les Etats à accepter la réunion des membres de la famille d'une personne bénéficiaire de la protection subsidiaire.
[54] Article 2 § 3 : « *Pour l'application du présent règlement, la situation du mineur qui accompagne le demandeur d'asile et répond à la définition de membre de la famille énoncée à l'article 2, point i), est indissociable de celle de son parent ou tuteur et relève de la responsabilité de l'État membre responsable de l'examen de la demande d'asile dudit parent ou tuteur même si le mineur n'est pas individuellement demandeur d'asile. Le même traitement est appliqué aux enfants nés après l'arrivée du demandeur sur le territoire des États membres, sans qu'il soit nécessaire d'entamer pour eux une nouvelle procédure de prise en charge.* »
[55] Article 14 : « *Lorsque plusieurs membres d'une famille introduisent une demande d'asile dans un même État membre simultanément, ou à des dates suffisamment rapprochées pour que les procédures de détermination de l'État responsable puissent être conduites conjointement, et que l'application des critères énoncés dans le présent règlement conduirait à les séparer, la détermination de l'État membre responsable se fonde sur les dispositions suivantes:*
a) est responsable de l'examen des demandes d'asile de l'ensemble des membres de la famille, l'État membre que les critères désignent comme responsable de la prise en charge du plus grand nombre d'entre eux;
b) à défaut, est responsable l'État membre que les critères désignent comme responsable de l'examen de la demande du plus âgé d'entre eux. »
[56] Article 17 § 1er, al. 2 du règlement.
[57] Article 19 § 4

notre sens, le simple fait que le demandeur d'asile ne se présente pas à la convocation de l'OE ne devrait pas être considéré comme une « fuite », surtout si son absence est justifiée par la situation de santé, appuyée par des certificats médicaux.

III.4. Délivrance d'un titre de séjour

Si la Belgique délivre un titre de séjour, « *à l'exception des visas et des autorisations de séjour délivrés pendant la période nécessaire pour déterminer l'État membre responsable en vertu du (…) règlement {de Dublin} ou pendant l'examen d'une demande d'asile ou d'une demande d'autorisation de séjour* »[58], au candidat réfugié qui fait l'objet d'une procédure Dublin, elle devient responsable[59]. On cite ceci pour mémoire car les praticiens rencontreront probablement peu de cas.

III.2. Dans quels cas l'Etat requis peut-il refuser la demande de reprise ?

Il existe des cas dans lesquels l'Etat requis peut refuser une demande de prise ou de reprise en charge. Il ne faut pas en déduire que la Belgique a nécessairement l'obligation de se déclarer responsable dans ces situations, même si ce sera souvent le cas dans la pratique. Rien ne l'empêche de tenter sa chance auprès de certains Etats qui peuvent très bien accepter, même s'ils n'y sont plus obligés par le règlement. Dans un cas pareil, l'avocat pourrait éventuellement écrire à la « cellule Dublin » de l'Etat requis pour attirer son attention sur son absence d'obligation, sur la situation de son client, et l'éventuelle violation de la Convention européenne des droits de l'homme qu'entraînerait une (re)prise en charge.

III.2.1. Séjour de plus de trois mois en dehors de l'UE

Si le demandeur d'asile a quitté le territoire des États membres pendant une durée d'au moins trois mois, l'Etat responsable au sens du règlement n'a plus l'obligation de prendre ou de reprendre en charge l'étranger, sauf si cet Etat lui a délivré un titre de séjour qui est toujours valable[60].

III.2.1. L'Etat responsable avait expulsé le demandeur d'asile dans son pays d'origine

Cette formule résume, peut-être de manière trop sommaire, cette disposition du règlement qui évoque le cas où l'Etat responsable « *a pris et effectivement mis en oeuvre, à la suite du retrait ou du rejet de la demande d'asile, les dispositions nécessaires pour que le ressortissant d'un pays tiers se rende dans son pays d'origine ou dans un autre pays où il peut légalement se rendre* »[61].

[58] Article 2 j) du règlement.
[59] A article 16 § 2 du règlement.
[60] Article 16 § 3 du règlement. Le conseil d'Etat a rappelé dans un cas d'espèce que : « *la Belgique a régulièrement pu demander à l'Allemagne la reprise du requérant et, celle-ci l'ayant accepté, elle ne commet aucune illégalité en lui refusant le séjour et en prenant les dispositions utiles en vue de le remettre aux autorités allemandes* » (CE n° 164.516 du 8 novembre 2006, RDE 2006 n° 140, p 543.)
[61] Article 16 § 4 du règlement.

III.3. Comment amener l'OE à se déclarer responsable alors qu'il n'y est pas tenu par le règlement ?

III.3.1. Une clause humanitaire peu claire et non contraignante

Pour éviter la séparation des membres d'une même famille, le règlement contient également une disposition qualifiée de clause humanitaire qui prévoit notamment que: « *Tout État membre **peut**, même s'il n'est pas responsable en application des critères définis par le présent règlement, rapprocher des membres d'une même famille, ainsi que d'autres parents à charge pour des raisons humanitaires fondées, notamment, sur des motifs familiaux ou culturels. Dans ce cas, cet État membre examine, **à la demande d'un autre État membre**, la demande d'asile de la personne concernée. Les personnes concernées doivent y consentir*. »[62]

A lire ce paragraphe, on pourrait penser que la clause s'appliquerait uniquement lorsque la Belgique demande à un autre Etat d'accepter de prendre en charge des personnes qui souhaitent être réunies pendant le traitement de leur demande d'asile. Le second paragraphe semble démentir cette interprétation car il pourrait amener la Belgique elle-même à se déclarer responsable, puisqu'il stipule que : « *Lorsque la personne concernée est dépendante de l'assistance de l'autre du fait d'une grossesse ou d'un enfant nouveau-né, d'une maladie grave, d'un handicap grave ou de la vieillesse, les États membres laissent normalement ensemble ou rapprochent le demandeur d'asile et un autre membre de sa famille présent sur le territoire de l'un des États membres, à condition que les liens familiaux aient existé dans le pays d'origine.* »

Reste que cette clause n'est pas contraignante pour les Etats et qu'on constate une application très restrictive de celle-ci[63].

III.3.2. Clause de souveraineté

Même si, en vertu du règlement, le traitement de la demande n'incombe pas à la Belgique, l'OE peut, à tout moment et pour n'importe quelle raison, décider d'examiner la demande, à condition que le demandeur d'asile y consente[64]. La Belgique fait parfois usage de la clause de souveraineté[65] mais il n'existe malheureusement pas de statistiques à ce sujet[66].

---

[62] Article 15 du règlement. Mots soulignés par l'auteur.
[63] Notamment parce que les Etats exigent des preuves officielles du lien familial avant d'accepter la prise en charge, ce qui est un obstacle souvent infranchissable (Voir Laura KOK (réd.), op. cit., p 34-35).
[64] Article 51/5 al. 2 de la loi et article 3 § 2 du règlement.
[65] Le HCR cite l'exemple d'une famille arménienne ayant déjà reçu une décision négative en Allemagne et dont le père était rentré seul au pays d'origine, laissant femme et enfants en Allemagne. Suite à une nouvelle demande introduite en Belgique par toute la famille, l'Allemagne accepta la reprise de l'épouse et des enfants mais pas du mari. La Belgique a alors décidé de traité la demande de toute la famille. (Laura KOK, op. cit., p 28).
[66] Voir PV de la réunion de contact du Comité belge d'aide aux réfugiés (CBAR) de mars 2007, p 2, n°7.

Le demandeur d'asile qui souhaite que sa demande soit traitée en Belgique a tout intérêt à envoyer, avant toute décision, un recommandé invitant l'OE à faire usage de cette clause en développant des arguments circonstanciés.

Selon la jurisprudence bien établie du Conseil d'Etat, ceci impose à l'OE de motiver les raisons pour lesquelles elle refuse de déclarer la Belgique responsable[67]. Cette motivation ne peut pas être « abstraite et stéréotypée » et doit montrer qu'un examen concret des éléments de la cause a été effectué[68]. Les juges de la haute juridiction administrative ont censuré à plusieurs reprises des décisions prises sans que l'OE ne se soit informé de manière complète notamment par le fait d'avoir interrompu l'audition sans entendre la personne sur le raisons pour lesquelles elle souhaite que sa demande soit examinée en Belgique[69].

Il est évidemment impossible de dresser une liste de l'arsenal potentiel des raisons et arguments qu'on peut invoquer en faveur d'un traitement de la demande d'asile en Belgique. On se contentera d'évoquer ceux qui paraissent les plus évidents et de lancer des pistes à explorer.

III.3.3. Le respect de la vie privée et familiale au sens de l'article 8 de la CEDH

En limitant la notion de famille à la famille nucléaire qui existait déjà au pays d'origine, et en limitant la réunion des couples non mariés aux cas où « *la législation ou la pratique de l'État membre concerné réserve aux couples non mariés un traitement comparable à celui réservé aux couples mariés, en vertu de sa législation sur les étrangers* », le règlement de Dublin se situe bien en deçà de la notion de droit à la vie familiale consacrée par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après CEDH). La Cour européenne de Strasbourg a consacré une conception beaucoup plus large de cette notion[70].

La Belgique peut donc être contrainte de traiter le dossier d'asile d'une personne pour qui la (re)prise en charge par un autre Etat constituerait une ingérence disproportionnée dans son droit à la vie familiale. Il faut également rappeler que l'article 8 ne protège pas

[67] « *Considérant que lorsqu'une autorité administrative dispose, comme en l'espèce, d'un pouvoir d'appréciation, elle doit l'exercer et motiver en la forme sa décision en manière telle que l'intéressée soit informée des raisons qui l'ont déterminée à statuer comme elle l'a fait, sans pouvoir commettre d'erreur manifeste d'appréciation* ». Voir parmi d'autres arrêts, CE n° 100.572 du 7 novembre 2001 ; CE n° 145.329 du 2 juin 2005 consultables sur le site du conseil d'Etat à l'adresse : http://www.raadvst-consetat.be/fr/search_fr.htm (sauf mention contraire, les arrêt cités plus bas sont également disponibles par ce moyen).

[68] CE no 105.432 du 9 avril 2002.

[69] CE no 90.626 du 31 octobre 2000 ; CE no 97.769 du 12 juillet 2001 ; CE no 105.521 du 16 avril 2002 et CE no 145.329 du 2 juin 2005. Ces arrêts concernent la Convention de Dublin mais l'argumentation est transposable au règlement du même nom.

[70] Voir notamment l'arrêt Marckx c. Belgique du 13 juin 1979, et l'arrêt X, Y et Z c. Royaume-Uni du 22 avril 1997.

seulement les liens familiaux[71] mais également les liens affectifs basé sur des rapports d'amitié[72].

III.3.4. Démontrer l'impossibilité de retour dans l'Etat responsable pour raisons médicales

Certaines maladies graves peuvent empêcher le demandeur d'asile de voyager ou nécessiter des soins constants qui rendent tout transfert dangereux. Hormis ces cas extrêmes, où le transfert lui-même pourrait constituer un traitement inhumain ou dégradant, il peut également exister des cas où le renvoi vers l'Etat responsable où une personne a vécu des traumatismes pourrait avoir des conséquences très dommageables sur le plan psychiatrique.

Par ailleurs, certains Etats membres n'offrent pas toujours de couverture médicale adéquate pour les demandeurs d'asile, ou offrent des conditions d'accueil incompatibles avec certaines pathologies, malgré l'existence d'une directive qui harmonise l'accueil au niveau européen[73]. Il existe des cas où la négligence, voire la mauvaise volonté de certains Etats peuvent conduire à des drames comme en témoigne l'affaire d'Isa Abubakarow.

En juin 2006, ce ressortissant russe d'origine tchétchène a été transféré de Belgique en Pologne alors qu'il était atteint d'hépatite C. A en croire son journal intime, un médecin belge avait ordonné un traitement immédiat peu avant son départ[74]. L'OE l'a tout de même rapatrié par avion en fournissant des médicaments. Arrivé en Pologne, Isa Abubakraow a été privé de liberté et placé au centre de Lesznowola (en cellule d'isolement pour 48 h). Ses médicaments lui ont été confisqués. Pendant trois semaines,

[71] Le Conseil d'Etat a également rappelé qu'il n'est pas nécessaire de cohabiter pour que les liens familiaux soient protégés : « *Considérant qu'en l'espèce, la motivation de la décision attaquée est abstraite et stéréotypée; qu'elle ne révèle pas qu'une attention quelconque ait été prêtée aux circonstances concrètes de la cause; qu'en outre, elle omet de préciser que si la vie familiale doit être caractérisée par des relations réelles et suffisamment étroites parmi ses membres, ces relations peuvent prendre diverses formes, parmi lesquelles un droit de visite exercé régulièrement (CEDH, arrêt BERREHAB du 21 juin 1988); qu'à cet égard, le requérant affirme, sans être contredit par la partie adverse, qu'il a, ces dernières années, effectué en moyenne une dizaine de visites par an à sa famille; qu'enfin l'intensité des liens familiaux existants entre le requérant et son frère est attestée à suffisance par la circonstance que c'est à ce dernier que le requérant a confié son fils en bas âge* » (CE no 105.432 du 9 avril 2002). Voir aussi CE n° 109.650 du 2 août 2002, qui censure une décision de l'OE renvoyant en Espagne l'épouse d'un homme qui purgeait une peine de prison en Belgique.

[72] Comme l'a très pertinemment rappelé le conseil d'Etat : « *le paragraphe 1er de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne garantit pas seulement la vie familiale, ainsi que paraît l'y réduire la partie adverse, mais protège aussi le droit au respect de la vie privée; que ce droit couvre un domaine d'application large, qui comprend notamment les rapports humains que l'individu est appelé à nouer avec autrui; qu'il en résulte que la partie adverse, en s'étant dispensée d'examiner les raisons culturelles et affectives et les liens personnels d'amitié qui pourraient justifier l'examen par la Belgique de la demande du requérant, n'a pas statué en prenant en compte toutes les circonstances de l'espèce et n'a pas motivé adéquatement sa décision;* » (CE no 101.547 du 6 décembre 2001).

[73] Directive 2003/9/CE du conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres (JOCE, L 31 du 6 février 2003, p 18 et ss.)

[74] Article de Marcin Wojciechowski dans le quotidien polonais *Gazeta Wyborcza* du 11 novembre 2006, disponible à l'adresse http://www.gazetawyborcza.pl/1,75478,3728020.html

il a été victime de diverses brimades et totalement privé de traitement adéquat, malgré ses demandes répétées, exprimées en Polonais puisqu'il vivait en Pologne depuis 14 ans sans avoir pu y régulariser son séjour. Lorsque le personnel médical admet enfin l'existence de l'hépatite C, le demandeur d'asile est remis en cellule d'isolement. Il est ensuite emmené à l'hôpital de Kozienice où on le soigne pour « de la fièvre », toujours en régime d'isolement. Il est finalement libéré fin juillet, vu l'aggravation de son état de santé. Isa Abubakarow est décédé peu de temps après sa libération, chez sa sœur qui vivait à Varsovie.

III.3.5. Démontrer le risque de refoulement, direct ou indirect

Malgré les disparités objectives des procédures d'asile et de l'interprétation de la Convention de Genève entre Etats membres, il est extrêmement difficile de convaincre une juridiction de ne pas renvoyer une personne en raison de la méfiance qu'elle porte aux autorités d'asile d'un Etat donné, et de sa crainte de subir un refoulement[75]. Le Conseil d'Etat rejette ce genre d'argument par des formules similaires à celle-ci : « *quant à la méfiance du requérant à l'égard de l'Espagne, elle ne peut sérieusement être prise en considération dès lors que l'Espagne a ratifié la Convention de Genève du 28 juillet 1951, (…) ainsi que la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et qu'il n'est dès lors aucunement établi que les recours juridictionnels qu'il pourra, le cas échéant, exercer en application de la loi espagnole, ne seraient pas examinés avec objectivité et impartialité*; »[76]. L'argument est formaliste et ne rencontre pas les préoccupations parfois légitimes de personnes traumatisées[77].

Le demandeur d'asile qui souhaite voir sa demande traitée en Belgique doit donc renverser cette forme de présomption de objectivité et d'impartialité dans le chef de l'Etat responsable. Il doit donc se baser sur des éléments concrets et reconnus établissant que l'Etat responsable pourrait se rendre coupable de refoulement, s'il souhaite convaincre

[75] L'argument basé sur l'absence de confiance dans les autorités d'asile est toutefois pris en considération de manière exceptionnelle, notamment pour des demandeurs d'asile ayant occupé des fonctions politiques importantes. Voir CE no 81.838 du 15 juillet 1999 :
« Je suis passé par la Grèce accompagné de mes deux enfants (voyage moins risqué). En Grèce, je n'ai pas demandé l'asile politique vu la proximité politique avec le pouvoir socialiste XXX et la présence de mafias XXX proches des socialistes. J'ai fait paraître un article dans le journal «XXX» intitulé «Les espions grecs au Ministère des Affaires étrangères sont en pension» mettant à jour la soumission du pouvoir XXX aux Grecs par le biais de l'informatique"; que, dès le 27 novembre 1998, l'avocat du requérant s'était adressé à l'Office des étrangers en signalant que celui-ci ne pourrait résider en Grèce en raison de la présence dans ce pays de bandes mafieuses liées aux personnes qu'il avait combattues lorsqu'il était Vice- Ministre de la Défense et à l'actuel Gouvernement XXX; qu'en outre, figure au dossier administratif une déclaration du requérant exposant de manière détaillée ses craintes de voir sa vie en danger s'il devait séjourner en Grèce, essentiellement en raison de la présence dans ce pays de nombreux XXX proches du Gouvernement actuellement au pouvoir en XXX; que l'acte attaqué ne répond en rien aux allégations du requérant; que le moyen est sérieux ».

[76] CE no 100.578 du 7 novembre 2001. Voir aussi CE no 82.339 du 21 septembre 1999 (France), CE no 77.706 du 17 décembre 1998 (Allemagne).

[77] Prenons l'exemple d'un demandeur d'asile algérien dont des proches ont été torturés ou tués pendant la guerre d'indépendance, et qui parvient à fuir en obtenant un visa à l'ambassade de France et demande la protection de la Belgique. Peut-on raisonnablement le convaincre qu'il doit faire confiance à l'ancien colonisateur ?

une juridiction On consultera utilement certains arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg, qui condamnent certains Etats pour violation du principe de non refoulement, parfois commises après des « reprises Dublin »[78].

D'autres sources (rapports d'ONG ou d'organisation internationales) peuvent être très utiles pour démontrer les difficultés à obtenir un réexamen de la demande d'asile par l'Etat responsable[79]. Les témoignages de travailleurs de terrain sont également précieux à cet égard. Voici un exemple donné par Thomas Jezequel au sujet de la Hongrie : « *Un parcours de vie, celui d'un demandeur d'asile Albanais du Monténégro, (…). Après une première demande en Hongrie, il voit son dossier rejeté. Refusant de retourner en Serbie où il craint pour sa vie (son frère a été assassiné pendant son service, et lui-même a été menacé après avoir tenté de trouver les coupables), il passe en Autriche où il se voit refuser le droit de demander l'asile pour cause de dossier ouvert en Hongrie (…). Placé au Camp de Bekescsaba, il fait rouvrir son dossier. Après avoir été attaqué dans sa chambre par une dizaine de Serbes, il tente de demander la protection des autorités du camp qui ne lui proposent que de le placer en quarantaine (ouverte à tous les vents) et affirment ne rien pouvoir faire d'autre. Trimballé entre Bicske et Bekecsaba, il décide finalement de s'enfuir et passe en Suède, où il est déterminé qu'il a déjà demandé le statut en Hongrie. Après trois mois de négociation, il accepte de retourner en Hongrie à condition d'être placé à Bicske où il se sent en sécurité et où les conditions de vie sont assez bonnes (...) A Bicske, il se trouve dans une situation kafkaïenne que l'avocat que j'accompagne tente de démêler : les autorités IGNORENT tout simplement qu'il se trouve dans ce camp, et on apprend aujourd'hui que son dossier à été fermé à Bekescsaba pour cause de disparition. Il s'est pourtant enregistré auprès des autorités du camp, a rempli tous les formulaires nécessaires, et se trouve en fait parfaitement légalement à Biscske. Mais la nouvelle n'a semble-t-il pas franchi les 100 mètres qui séparent l'accueil du bureau d'immigration du camp.* »[80]

Par ailleurs, les récents rapports, notamment du parlement européen, concernant l'affaire dite des « vols de la CIA » contiennent des exemples avérés de traitements inhumains et dégradants infligés à des personnes soupçonnées de terrorisme, après « remises » ou expulsions décidées par des Etats européens[81]. Certaines de ces personnes avaient introduit une demande d'asile avant de faire l'objet de ces mesures.

---

[78] Par le biais de l'article 3 de la Convention qui consacre l'interdiction absolue de la torture et des traitements inhumains et dégradants. Voir l'exemple récent des Pays-Bas condamnés pour avoir expulsé un ressortissant somalien vers son pays d'origine : CEDH, Salah Sheekh c/ Pays-Bas, 11 janvier 2007, disponible sur le site de la CEDH: http://www.echr.coe.int/ECHR

[79] Voir :ECRE/ELENA, *Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe*, mars 2006, http://www.ecre.org/files/ECRE%20Dublin%20Report%2007.03.06%20-%20final.pdf. Ce rapport contient un aperçu des législations des Etats membres de l'UE décrivant les conditions qu'un dossier de « reprise Dublin » doit remplir pour puisse faire l'objet d'un réexamen.

[80] Thomas Jezequel (actuellement collaborateur à la cellule retour volontaire de CI), « La fermeture imminente du camp de Bicske », mai 2006, http://emi-cfd.com/echanges-partenariats2/article.php3?id_article=698

[81] Voir notamment : European parliament, Temporary Committee on the alleged use of European countries by the CIA for the transport and illegal detention of prisoners (Rapporteur: Giovanni Claudio Fava), *Working document n° 9*, 7 février 2007, disponible en anglais sur le site http://www.statewatch.org/rendition/rendition.html , et le rapport final du 14 février 2007,

Il faut souligner que la Belgique commettrait elle-même une violation des droits de l'homme en renvoyant un demandeur d'asile vers un autre Etat européen, sans s'assurer que ce dernier ne l'expulsera pas vers une situation aboutissant à des traitements inhumains et dégradants. En effet, selon le HCR, « *le renvoi direct d'un réfugié ou demandeur d'asile vers un pays où il craint une persécution n'est pas la seule forme de refoulement. Les Etats sont responsables de l'application de ce principe, ce qui implique qu'ils doivent faire tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter que des demandeurs d'asile soient renvoyés vers leur pays sans un examen approfondi de leur demande. Un renvoi indirect d'un réfugié d'un pays, vers un pays tiers, qui à son tour renvoie le réfugié vers l'endroit où il craint des persécutions, constitue un refoulement dont les deux pays portent conjointement la responsabilité* »[82]. Ce principe d'interdiction du refoulement en chaîne a été admis par la Cour européenne des droits de l'homme[83]. Plusieurs juridictions européennes dont le Conseil d'Etat belge en ont fait application à l'égard de la Grèce, qui refoulait les personnes vers leurs pays d'origine sans réexamen de la demande d'asile après une reprise Dublin[84].

III.3.6. Démontrer le risque de discrimination dans l'application du droit d'asile

D'un autre arrêt de la Cour de Strasbourg, on peut déduire qu'un demandeur d'asile ne pourrait être renvoyé que vers un pays offrant une protection « comparable » à celle qu'il pouvait attendre dans le pays où il a demandé l'asile[85]. Compte tenu des énormes

---

http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0020+0+DOC+PDF+V0//FR

[82] Traduction libre de « *It follows from the above that direct removal of a refugee or an asylum-seeker to a country where he or she fears persecution is not the only form of refoulement. States are responsible for the application of this principle so as to do everything in their power to avoid asylum-seekers being returned to their countries without an exhaustive examination of their claims. Indirect removal of a refugee from one county to a third country which subsequently will send the refugee onward to the place of feared persecution constitutes refoulement, for which both countries would bear joint responsibility.* » (Submission of the UNHCR, Application No. 43844/98, in the European court of human rights between T.I. v. United Kingdom, 4 février 2000, http://www.unhcr.org/publ/RSDLEGAL/42f7737c4.pdf). Le HCR ajoute (pt 14): « *In UNHCR's view, a reliable assessment as to the risk of "chain refoulement" must be undertaken in each individual case, prior to removal to a third country. No asylumseeker should be returned to a third country for determination of the claim without sufficient guarantees, in each individual case. These guarantees include: that the person will be readmitted to that country; will enjoy effective protection against refoulement; will have the possibility to seek and enjoy asylum; and will be treated in accordance with accepted international standards.* »

[83] CEDH, TI c. Royaume-Uni, ECHR, no. 43844/98 du 7 mars 2000. Après avoir admis le principe, la Cour a déclaré la requête irrecevable dans cette affaire car l'Allemagne, partie à la procédure, avait donné des garanties d'examen de la demande suite à la reprise en provenance du Royaume-Uni. Pour un bref commentaire de cette décision, voir : Nuala Mole, Keynote presentation, *2nd colloquy on the European Convention on Human Rights and the protection of refugees, asylum-seekers and displaced persons*, Strasbourg, 2000, p 40-41, http://www.coe.int/T/E/Human_rights/asylumcolleng.pdf , qui précise que l'Allemagne a déjà renvoyé directement des Kurdes en Turquie, suite à une reprise Dublin, avec des conséquences très dommageables pour les intéressés.

[84] Voir CE n° 162.039 du 28 août 2006, *RDE*, 2006, p 389.

[85] CEDH, *Amuur c. France*, du 20 mai 1996 (§48) qui concernait un problème de privation de liberté en zone de transit. La France contestait qu'il s'agissait d'une privation de liberté sous prétexte que les

différences de taux de reconnaissance entre Etats membres de l'UE pour certaines catégories de demandeurs d'asile, il est évident qu'un renvoi vers certains Etats n'offre pas une « protection comparable ».

IV. En guise de conclusion : renforcer l'aide juridique des « dossiers Dublin »

A l'issue de cette esquisse des mécanismes de Dublin et des quelques pistes proposées pour échapper à son application inéquitable, le constat de départ demeure : la complexité et la technicité du règlement échappe à l'immense majorité des principaux concernés, qui en sont souvent aussi les principales victimes. Il est donc capital de veiller à ce que les demandeurs d'asile bénéficient de l'assistance d'un avocat le plus tôt possible dans la procédure. Ce constat vaut bien sûr pour tous les candidats réfugiés. Mais l'enjeu est encore plus important lorsqu'on est confronté au règlement de Dublin[86]. Car si on attend le moment où une décision a été notifiée, il est souvent déjà trop tard pour faire valoir ses arguments, si légitimes soient-ils. Faut-il rappeler que le bénéfice du pro deo est accordé à tout demandeur d'asile[87], y compris à ceux qui font l'objet d'une procédure de détermination de l'Etat responsable ? Mais ce n'est évidemment pas tout. Il faut bien admettre que face à une réglementation complexe souvent appliquée de manière impitoyable et peu transparente, les professionnels les plus aguerris peuvent avoir le tournis.

Des contestations se font entendre çà et là sur les principes établis par le règlement de Dublin[88]. Malheureusement, on peut se douter que la realpolitik et les rapports de force

---

personnes avaient la liberté de retourner en Syrie, à tort selon la Cour, qui a décidé que : « *La simple possibilité pour des demandeurs d'asile de quitter volontairement le pays où ils entendent se réfugier ne saurait exclure une atteinte à la liberté, le droit de quitter tout pays, y compris le sien, étant du reste garanti par le Protocole n° 4 à la Convention (P4); en outre, elle revêt un caractère théorique si aucun autre pays offrant une protection comparable à celle escomptée dans le pays où l'asile est sollicité, n'est disposé ou prêt à les accueillir*. »

[86] Il est d'autant plus désolant de noter que la possibilité d'une détention dès le début de la procédure portera évidemment préjudice à la qualité de l'aide juridique dont les personnes pourront bénéficier.

[87] En vertu de l'article 1er de l'Arrêté royal du 18 décembre 2003 déterminant les conditions de la gratuité totale ou partielle du bénéfice de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire (MB 24 décembre 2003), qui prévoit que : « *Bénéficient de la gratuité totale, les personnes énumérées ci-après, respectivement sur la base des pièces justificatives suivantes :*
(…) *10 ° le demandeur d'asile, la personne qui adresse une déclaration ou une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié ou qui introduit une demande de statut de personne déplacée, sur présentation des documents probants.* »

[88] Non seulement de la part d'ONG (voir, par exemple, les deux rapports publiés par ECRE en mars 2007, *The Dublin Regulation: Twenty Voices - Twenty Reasons for Change*, mars 2007, http://www.ecre.org/files/Dublin_20_voices.pdf et *The Dublin Regulation: Ten Recommendation for Reform*, http://www.ecre.org/files/ECRE_10_Dublin_Recommendations.pdf et du HCR (document cité plus haut), mais aussi du parlement européen, qui dans une *Résolution sur la politique commune d'immigration*, n° P6_TA(2006)0386, du 28 septembre 2006, « *prie instamment la Commission de prendre, dans les plus brefs délais, une initiative afin qu'il soit procédé à la révision du règlement (CE) n° 343/2003, dit "Dublin II", en remettant en question le principe même de ce dernier, selon lequel l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile est le premier État membre atteint par le demandeur, principe qui impose une charge intolérable aux pays du sud et de l'est de l'Union, et en*

qui prévalent au sein de l'UE ne permettront pas d'amélioration notable à court terme[89]. Pour toutes les personnes qui tentent d'aider les demandeurs d'asile, il est donc capital de ne pas considérer automatiquement un « renvoi Dublin » comme inéluctable et d'acquérir des réflexes salvateurs. On espère que ce dossier aura pu modestement y contribuer.

instaurant un mécanisme équitable de partage des responsabilités entre les États membres », http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0386+0+DOC+XML+V0//FR

[89] Le récent rapport d'évaluation de la Commission européenne est très décevant. L'institution européenne se contente de quelques remarques, déjà formulées par les ONG, sur l'application actuelle du règlement (utilisation accrue de la clause de souveraineté dans un but humanitaire, détention en dernier recours, réexamen du dossier après transfert…) et formule quelques propositions soit cosmétiques (fixation d'un délai pour les demandes de reprises, possibilité d'accords bilatéraux pour « annuler » les transferts réciproques entre deux Etats…) soit franchement répressives (obligation d'enregistrer les empreintes digitales des personnes en séjour illégal sur le territoire d'un Etat et pas seulement celles qui y entrent illégalement). En outre, la Commission réussit le tour de force de proposer une évaluation qui fait l'impasse sur le coût budgétaire du système Dublin (« *Faute de données précises, il n'a pas été possible d'évaluer un élément important du système de Dublin, à savoir son coût. Cependant, les États membres considèrent la réalisation des objectifs politiques de ce système comme très importante, indépendamment de ses implications financières* », p 13) et sans aucune prise en compte sérieuse des drames humains induits par Dublin. (Voir *Rapport de la Commission au Parlement et au Conseil sur l'évaluation du système Dublin*, COM (2007) 299 final, 6 juin 2007, 13 p).

NOUVELLES D'EUROPE

Migration et pauvreté en Europe et en Belgique

« Migration, un passeport pour la pauvreté ? », une étude de Caritas Europa sur la pauvreté et l'exclusion des immigrants en Europe

Dans quelles conditions sociales vivent les 56,1 millions de migrants, et les 5 millions de sans papiers[90], sur le territoire européen ? Quels groupes sont particulièrement vulnérables ? Quels sont les principaux facteurs de discriminations par rapport aux nationaux ? Quelles politiques mener pour y remédier ?

Après deux rapports sur la pauvreté en Europe en 2001 et 2004, Caritas Europa a publié en 2006 un rapport consacré aux liens entre migration et pauvreté qui tente de répondre à ces questions. Celui-ci illustre les nombreux obstacles auxquels les migrants sont confrontés en matière d'emploi, de logement, d'éducation, de santé et de participation à la vie publique. Le rapport se consacre essentiellement à ces cinq thèmes en soulignant de nombreuses discriminations. L'analyse de Caritas Europa met en lumière le phénomène de la pauvreté dans ses dimensions multiples, non seulement économique et financière mais aussi en terme de vulnérabilité, de discrimination, de vécu subjectif et d'exclusion sociale.

S'appuyant sur des rapports officiels (OCDE, Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes, Bureau international du travail, Commission européenne, conseil de l'Europe…) et sur de nombreuses recherches scientifiques, il fournit des données statistiques intéressantes. La Belgique est à la traîne en matière de taux d'occupation des travailleurs étrangers (9,5 % de différence avec celui des autochtones). C'est mieux que le Danemark (27,6 % !), la Suède et les Pays-Bas, mais nettement moins bien que l'Italie, l'Espagne ou l'Autriche par exemple[91]. La constatation est la même en ce qui concerne le taux de chômage. Sur le plan de la santé, on constate également que les migrants sont surreprésentés chez les victimes de maladies infectieuses, de malnutrition, de traumatismes psychologiques…Dans l'éducation, les enfants sont surreprésentés dans les filières d'enseignement spécial (en Autriche, il y a plus d'étrangers que d'Autrichiens dans les écoles pour handicapés mentaux)[92], et dans les élèves qui arrêtent l'école sans avoir terminé un cycle. Au sujet de l'accès à l'enseignement, on trouve des informations très intéressantes : la plupart des pays rendent l'enseignement obligatoire pour tous les enfants, y compris sans papiers, alors que certains exigent un titre de séjour pour inscrire les enfants à l'école, ce qui revient à leur barrer l'accès au droit à l'éducation[93]. Au

[90] Estimation de Caritas Europa, qui rappelle qu'on ne dispose pas de statistiques fiables (rapport, p. 7)
[91] Selon l'OCDE, cité par le rapport, p 21.
[92] Rapport, p 79.
[93] Rapport, p 76.

chapitre de la participation à la vie publique, on trouve notamment un intéressant tableau reprenant par pays les conditions d'exercice du droit de vote pour les étrangers[94].

Loin d'être une compilation sèche de statistiques et de rapports d'évaluation, l'analyse de Caritas Europa se nourrit de nombreux témoignages de terrain des quatre coins d'Europe, grâce aux contributions des organisations membres (dont Caritas international pour la Belgique). On n'apprend par exemple qu'en Grèce, certains employeurs n'hésitent pas à dénoncer leur travailleurs sans papiers à la police pour ne pas devoir leur payer leur salaire[95], qu'en Russie, les sans papiers ont un risque de 30 % plus élevé que les travailleurs légaux d'être victime d'accident du travail, dont le nombre global a augmenté en raison des privatisations[96]. En Turquie, un femme irakienne a dû accoucher dans la salle d'attente d'un hôpital sans aucune aide du personnel médical parce qu'elle était étrangère, ne parlait pas la langue et n'avait pas d'argent[97].

Il ressort de ces données et témoignages que deux catégories sont particulièrement vulnérables : les demandeurs d'asile et les sans papiers, deux groupes dont l'entrée et le séjour sont fortement découragés par les politiques européennes.

Ce rapport est un un important instrument de travail de référence pour tous ceux et celles qui, au sein du réseau Caritas ou ailleurs, aident les exclus et les migrants. Il formule aussi certaines recommandations: ouvrir des canaux favorisant l'immigration légale des travailleurs, renforcer les politiques d'éducation en tant qu'outil privilégié de réduction de la pauvreté, réfuter la diabolisation de l'immigration en présentant les avantages d'une politique d'immigration ouverte…En ce sens, il présente la vision et la pratique des organisations Caritas mais constitue également une source intéressante pour tous ceux et celles qui agissent pour que les politiques, à tous les niveaux (programmes européens de cohésion sociale, politiques nationales, régionales et locales), répondent à la situation problématique des migrants et prennent en compte leurs besoins spécifiques. En filigrane, la tendance européenne du tout-au-marché (notamment par la privatisation du marché du logement) et les insuffisances de la stratégie de Lisbonne et des programmes nationaux de réforme en matière d'inclusion sociale apparaissent comme des facteurs importants.

A la lecture de ce rapport, on ne peut qu'être frappé par un paradoxe. Alors que de très nombreux migrants vivent dans des conditions de pauvreté parfois extrêmes, ils représentent pourtant une indéniable source de richesse pour les pays d'origine. Saviez-vous par exemple, qu'au niveau mondial, les transferts de fonds de migrants vers leur pays d'origine représentent le double de l'aide au développement[98] ?

[94] P 86-87.
[95] Témoignage de Caritas Grèce, p 36 (mais il ne s'agit évidemment pas d'un phénomène typiquement hellène !).
[96] rapport, p 59.
[97] P 65.
[98] Selon l'Organisation internationale des migrations (OIM) en 2005, cite par le rapport, p 19.

Pour lire le rapport en français : http://www.caritas-europa.org/module/FileLib/Poverty2006FRWeb.pdf (La lecture est facilitée par la présence d'un résumé à la fin de chaque chapitre).

Pré-rapport « *Pauvreté chez les personnes d'origine étrangère* » en Belgique (Fondation Roi Baudouin, octobre 2006)

La réflexion sur les liens entre pauvreté et immigration est présente en Belgique également, avec une recherche commandée par la Fondation Roi Baudouin, dont un pré-rapport est déjà disponible[99].

En 2001, 58,9% des personnes d'origine turque et 55,6 % des personnes d'origine marocaine ont un revenu situé sous le seuil de pauvreté européen de 777 euros par mois. Pour les Belges de souche, le taux est de 10,6 %. Les autres groupes d'origine non-belge courent également un risque élevé de vivre dans la pauvreté comme c'est, par exemple, le cas de 21 % des Italiens. L'enquête montre encore que 38,7 % des personnes d'origine turque, 25 % des personnes d'origine marocaine et 6,9% des personnes d'origine italienne doivent s'en sortir avec moins de 500 euros par mois. On remarque que 4,1 % des Belges d'origine doivent également survivre avec ce revenu mensuel.

Le seuil de pauvreté est une limite déterminée par les scientifiques et les responsables politiques. Toutefois la pauvreté étant une réalité ressentie subjectivement, les personnes interrogées dans les enquêtes ont également été questionnées sur leur capacité à boucler leur budget. Selon 12,2 % des personnes d'origine belge il est difficile ou très difficile de s'en sortir avec les revenus dont elles disposent. 18,8 % des Italiens abondent dans le même sens. Parmi les personnes d'origine turque, la proportion de ceux qui ont difficile ou très difficile à régler leurs dépenses mensuelles monte à 29,9 %. Chez les personnes d'origine marocaine, ce taux est de 37,7 %.

Quatre hypothèses qui devraient guider la suite de la recherche (e.a. des entretiens semi-directifs avec les personnes défavorisées d'origine étrangère) ont émergé des discussions des groupes cibles.

Hypothèse 1 : On assiste à une « quart-mondisation » relative au sein de certaines communautés immigrées

La similitude entre les personnes d'origine étrangère vivant dans la pauvreté et le quart monde belge serait de plus en plus manifeste : maîtrise insuffisante du français ou du néerlandais, difficulté à s'orienter au sein des administrations et des services d'aide, reproduction de la situation de dépendance et de pauvreté de génération en génération.

Hypothèse 2 : Les cadres de référence évoluent avec les générations

[99] et menée par Nathalie Perrin et Bea Van Robaeys, sous la direction des professeurs Marco Martiniello (Centre d'Etudes de l'Ethnicité et des Migrations de l'Université de Liège, CEDEM) et Jean Vranken (Onderzoeksgroep « Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad » de l'Université d'Anvers, OASeS).

La première génération a nourri des attentes en partie comblées par l'immigration alors que les plus jeunes, qui ont grandi en Belgique, ressentent une forte tension entre ce à quoi ils aspirent et leur situation.

Hypothèse 3 : La solidarité au sein des communautés étrangères a un impact paradoxal sur la pauvreté et l'exclusion

Il est généralement admis que la solidarité au sein des populations issues de l'immigration est plus forte qu'au sein de la population belge. Toutefois, cette solidarité semble diminuer. En outre, le réseau communautaire est en même temps un lieu de repli qui risque de freiner l'intégration et l'ascension sociale des migrants.

Hypothèse 4 : Les discriminations freinent l'intégration socioéconomique des personnes issues de l'immigration

Les immigrés vivant dans la pauvreté sont non seulement discriminés sur base de leur statut socioéconomique mais également sur base de leur origine, en particulier ceux issus du Maghreb ou de l'Afrique subsaharienne. Ces discriminations contribuent à la stagnation sociale et économique qui alimente un certain désespoir dû au manque de perspectives d'avenir, désespoir qui se transmet aux générations suivantes.

Le document (26 pages) existe uniquement en version électronique à télécharger sur le site de la Fondation Roi Baudouin http://www.kbs-frb.be (cliquer sur publications). Le rapport final devrait être disponible en octobre 2007.

AUDIENCE PUBLIQUE

Dans cette rubrique, on aborde le droit des étrangers tel qu'il se vit au quotidien devant les juridictions. La publicité des audiences est une garantie démocratique fondamentale. C'est même la Constitution qui le dit (article 148). N'hésitez pas à communiquer à la rédaction les dates d'audiences dont vous avez connaissance si elles concernent de près ou de loin des situations de migrants.

Arrêtée parce qu'elle avait raté son bus (Conseil d'Etat, 31 janvier 2007)

Madame X. est en Belgique depuis 2003. Elle a noué une relation avec un Belge mais n'a jamais introduit de demande de régularisation parce que le couple comptait se marier. Elle est enceinte de plus de quatre mois alors que son compagnon est hospitalisé en raison de problèmes de santé assez sérieux. Après lui avoir rendu visite à l'hôpital, elle se rend chez une connaissance où elle passe la soirée. Au moment où elle repart pour rentrer

chez elle à l'autre bout de la ville, elle s'aperçoit qu'elle a raté le dernier bus. Elle panique un peu et se rend au commissariat de police le plus proche pour y demander de l'aide. Mauvaise idée… Les policiers signalent sa présence à l'Office des Etrangers qui décide de lui délivrer un ordre de quitter le territoire (OQT) et de la rapatrier le lendemain à 19 h. Elle se retrouve en centre fermé.

Cette affaire ayant été relayée par les médias et des associations de défense des étrangers, il y a du monde à l'audience du conseil d'Etat. Un député bruxellois est également présent. Le président ouvre l'audience et soulève d'emblée un problème de procédure : la requête pourrait être irrecevable car elle ne contient pas de copie de l'acte qu'elle entend attaquer devant le conseil d'Etat. Dans ce dossier, l'Office des Etrangers a pris deux décisions à l'égard de Madame X : un OQT, qui doit être contesté devant le Conseil d'Etat, et une décision de « réécrou », qui ne peut être contestée que devant un tribunal (la chambre du conseil). Le problème, c'est que la requête est bien dirigée contre l'OQT délivré à Madame X, mais en annexe, figure la décision de réécrou.

L'avocate explique en substance : « j'ai envoyé un fax au centre fermé pour demander une copie de toutes les décisions qui avaient été prises à l'égard de ma cliente et je n'ai reçu que celle-ci (le réécrou). Ça m'a semblé bizarre alors j'ai téléphoné en leur demandant s'ils avaient bien envoyé toutes les décisions. On m'a dit que c'était tout le dossier, et que l'OQT était compris dans la décision de réécrou ». Le juge signale que deux décisions différentes figurent pourtant au dossier : un OQT et une décision « de maintien ». L'avocate insiste, lui montre la preuve d'envoi de son fax et la réponse de l'OE, dans laquelle la décision de réécrou est présentée comme « het dossier van uw client » (le dossier de votre client). « J'ai été placé dans l'impossibilité matérielle de fournir en annexe la décision attaquée», dit l'avocate.

Le président demande alors à l'avocate si elle souhaite réagir à la vue de la présence de l'OQT dans le dossier administratif. Celle-ci signale qu'il faut bien entendu considérer sa requête comme étant dirigée contre l'OQT, et non contre le réécrou, seule décision qu'elle a matériellement pu joindre à sa requête. Le juge demande alors au greffier d'acter que l'avocate demande que le conseil d'Etat interprète la demande en suspension comme étant dirigée contre l'OQT, et non contre la décision de réécrou.

C'est ensuite la plaidoirie de l'avocat de l'OE, qui précise « je suis le conseil de l'OE et non son émanation ». Il demande tout d'abord que le recours soit déclaré irrecevable à cause de la mauvaise décision fournie en annexe de la requête. Il aurait fallu, selon lui, formuler des réserves dans la requête, en expliquant pourquoi l'acte attaqué n'a pas été joint. Pour le reste, l'avocat a demandé à l'administration s'il n'existait une possibilité légale pour que Madame X puisse rester en Belgique mais celle-ci considère que Madame X doit retourner dans son pays pour introduire une demande de regroupement familial lui permettant ensuite de rejoindre le père de l'enfant.

Pour sa part, l'auditeur considère que le recours doit être déclaré irrecevable parce que l'acte attaqué ne figure pas en annexe. Seule la force majeure pourrait être acceptée et celle-ci n'est pas démontrée en l'espèce : l'avocate n'a pas été empêchée de rendre visite

à sa cliente au centre fermé. Celle-ci aurait donc pu, selon l'auditeur, donner à son avocate tous les documents figurant dans son dossier, ce qui n'est pas la responsabilité du personnel du 127 bis. « Dura lex sed lex », rajoute l'auditeur. Sur le fond, elle estime que l'OQT est parfaitement légal : « le ministre de l'intérieur doit mettre fin aux illégalités qu'il constate ; c'est son métier ». Le président met l'affaire « en délibéré », et le public quitte la salle interloqué[100].

M.B.

BON A SAVOIR

1) Un avocat peut rectifier son recours à l'audience s'il n'a pas pu fournir la décision attaquée

Cette affirmation découle d'une décision récente du conseil d'Etat, rendue contre l'avis de l'auditeur sur cette question précise (dans l'affaire évoquée ci-dessus).

Voici le raisonnement tenu : « *Considérant que la « copie » de la décision attaquée qui est jointe à la demande de suspension, n'est pas celle d'un ordre de quitter le territoire, mais celle d'un réquisitoire de réécrou, motivé par la circonstance que la requérante n'a pas donné suite à un ordre de quitter le territoire le 23 janvier à 19 h 15 ; que l'avocat de la requérante explique à l'audience que c'est le seul document que l'Office des Etrangers lui a transmis quand il lui a demandé de lui remettre copie de tous les documents relatifs à la requérante ; que ses déclarations sont confortées par la télécopie que lui a envoyée l'Office, où ce réquisitoire est présenté comme «* het dossier van uw client *» ; qu'il expose que l'Office des Etrangers lui aurait déclaré que l'ordre de quitter le territoire « est inclus dans le réquisitoire de réécrou » ; que le dossier contient un ordre de quitter le territoire avec décision de remise à la frontière et privation de liberté à cette fin daté lui aussi du 23 janvier, et signé pour réception, apparemment par la requérante, mais qu'elle n'a pas communiqué – ou pas pu communiquer- à son avocat ; que la partie adverse, qui a déposé une « note d'observation » non prévue par le règlement de procédure, a interprété la demande de suspension comme dirigée contre cet ordre de quitter le territoire avec décision de remise à la frontière et privation de liberté à cette*

[100] Dans son arrêt, le conseil d'Etat refusera de suspendre l'OQT « *considérant que la requérante est restée délibérément dans l'illégalité depuis son arrivée sur le territoire et n'a jamais cherché à régulariser sa situation ; qu'elle a elle-même pris le risque de s'exposer à une mesure d'éloignement du territoire ; que le préjudice grave difficilement réparable qu'elle invoque à l'appui de sa demande de suspension trouve son origine dans son comportement* » et ajoutera « *qu'il n'appartient pas au conseil d'Etat de se prononcer sur l'attitude que la partie adverse devrait adopter à présent qu'elle est mieux informée de la situation de la requérante* ». Finalement, Madame X a été libérée par l'Office des Etrangers, qui a sorti un communiqué de presse pour justifier sa position dans cette affaire (voir communiqué de presse du 16 février 2007 sur le site : http://www.dofi.fgov.be/fr/1024/frame.htm , « communiqués », « Office des Etrangers »)
Dans le même arrêt, le conseil d'Etat adopte un point de vue intéressant sur la recevabilité du recours (voir notre rubrique « Bon à savoir » dans le présent numéro).

fin ; que dans ces conditions, il y a lieu d'interpréter la demande de suspension comme dirigée contre cette décision, ainsi que la requérante le demande à l'audience, sans que cela préjudicie aux droits de la défense de la partie adverse »[101].

Il se pourrait évidemment que tous les juges du Conseil du Contentieux des Etrangers ne s'alignent pas sur cette jurisprudence libérale. Pourtant, la transmission des documents de l'administration vers les avocats qui doivent les contester est un problème bien réel qui cause de très nombreuses décisions d'irrecevabilité sans jugement du fond du dossier.

Voici donc ce qu'on pourrait conseiller aux avocats qui doivent introduire des recours en extrême urgence au Conseil du contentieux des étrangers:

1) Toujours demander les pièces du dossier à l'OE ou au centre fermé par fax
2) Bien vérifier la nature des pièces fournies et bien identifier le ou les actes qui doivent être attaqués devant le conseil d'Etat pour éviter les causes d'irrecevabilité
3) Si le dossier semble incomplet, recontacter l'OE ou le centre fermé en gardant une trace écrite du contact (confirmer les conversations téléphoniques par fax).
4) Dans la requête en suspension d'extrême urgence, expliquer les circonstances qui empêchent éventuellement de joindre l'acte attaqué et pourquoi celles-ci s'assimilent à une force majeure, et exprimer des réserves en demandant la possibilité d'identifier l'acte attaqué à l'audience, en fonction du contenu du dossier administratif.
5) Joindre à la requête les pièces qu'on a pu obtenir et les échanges de fax avec l'OE ou le centre fermé (avec les preuves d'envois).
6) Sur base du dossier administratif, identifier et tenter de réorienter la portée exacte du recours à l'audience, sur base de la jurisprudence ci-dessus.

2) Obtenir une copie de son dossier médical

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 22 août 2002 relative aux droits du patient[102], chaque patient peut obtenir une copie de son dossier médical auprès du médecin.

Ceci vaut bien évidemment aussi pour tous les étrangers ou demandeurs d'asile qui sont confrontés à un dossier médical, notamment les personnes qui ont introduit une demande de régularisation de séjour pour raisons médicales (article 9 ter), les demandeurs d'asile qui ont un dossier médical dans le cadre de l'accueil (loi du 12 janvier 2007) ou d'un centre fermé.

Ces étrangers, éventuellement assistés d'une « personne de confiance »[103], peuvent donc demander par ce biais une copie du rapport établi par le médecin expert de l'OE.

[101] CE n° 167.369 du 31 janvier 2007, à notre connaissance inédit.
[102] Article 9 de la loi du 22 août 2002 relative aux droits du patient (MB 26 septembre 2002).

Le médecin ne peut refuser de divulguer les informations que dans un seul cas, « *à titre exceptionnel* », si cette communication « *risque de causer manifestement un préjudice grave à la santé du patient et à condition que le praticien professionnel ait consulté un autre praticien professionnel* »[104]. Le refus doit être motivé par écrit dans le dossier et la personne de confiance doit être informée. En outre, le médecin doit communiquer le dossier dès que le préjudice invoqué a cessé[105].
Des frais peuvent éventuellement demandés pour les montants suivants :

- 0,10 € par page reproduite,
- 5,00 € par copie relative à des documents d'imagerie médicale
- 10,00 € pour un ou plusieurs supports numériques

Les frais totaux ne peuvent en aucun cas dépasser 25 euros par dossier[106].

Le médecin peut refuser de donner une copie du dossier « *s'il dispose d'indications claires selon lesquelles le patient subit des pressions afin de communiquer une copie de son dossier à des tiers.* »[107]

WHO'S WHO DE L'AIDE AUX MIGRANTS

Medimmigrant

Coordonnées

Adresse : 164 rue Gaucheret - 1030 Bruxelles
Permanences téléphoniques : 02 274 14 33/34 (lun.et ven. de 10h à 13h ; ma. de 14h à 18h)
Fax : 02 274 14 48 Courriel : info@medimmigrant.be
Web : www.medimmigrant.be

Origine, objectifs, activités

Le premier objectif de l'asbl Medimmigrant, anciennement « Medisch Steunpunt Mensen Zonder Papieren »[1], est d'assurer le droit et l'accès effectif aux soins de santé des

[103] qui peut être, par exemple, un avocat ou un travailleur social. Il est évidemment conseillé de faire signer toute demande par la personne elle-même.
[104] Article 7 § 4 de la loi du 22 août 2002.
[105] Ibidem.
[106] Arrêté royal du 2 février 2007 fixant le montant maximal par page copiée pouvant être demandé aux patients dans le cadre de l'exercice du droit d'obtenir une copie du dossier de patient (MB 7 mars 2007). Ces montants seront en vigueur dès le 1er mai 2007.
[107] Article 9 § 3 de la loi du 22 août 2002.
[1] Le MSMZP, «Point d'appui médical aux personnes sans papiers» est créé le 1er décembre 1994. Très rapidement, des étrangers disposant d'un titre de séjour précaire comme, par exemple, les candidats au

personnes en séjour illégal ou précaire. L'association se bat également pour le droit à l'aide sociale des personnes en séjour illégal qui, du fait de leur maladie, ne peuvent retourner dans leur pays d'origine ainsi que pour l'obtention d'une indemnisation en cas d'accident de travail. Medimmigrant informe les personnes intéressées sur les procédures à suivre, en fonction de leur situation médicale pour demander un sursis à l'ordre de quitter le territoire ou une autorisation de séjour à durée déterminée ou indéterminée. L'asbl plaide en faveur du droit à l'emploi des personnes dont le séjour a été régularisé pour une durée déterminée pour des raisons médicales.

Medimmigrant apporte une aide individuelle[2] aux personnes qui habitent la Région de Bruxelles-Capitale ainsi qu'aux médecins, aux services médicaux, aux associations et aux organismes d'aide sociale qui y sont établis. L'asbl fonctionne essentiellement par permanence téléphonique et par contact écrit. A titre exceptionnel, il est possible de fixer un rendez-vous au secrétariat.

Medimmigrant organise des formations et des réunions d'information. En collaboration avec d'autres associations, l'asbl programme ou participe à des groupes de recherche et de concertation afin de faire des propositions concrètes en vue d'assurer l'accès aux soins de santé et d'améliorer les conditions de vie des personnes en séjour illégal ou précaire.

Sur le site (trilingue) de l'association, on trouve des informations et des documents téléchargeables : droits et procédures, législation, jurisprudence, attestations et formulaires, études et rapports, propositions politiques, actualités, code éthique pour l'assistance aux personnes en séjour illégal. Les dépliants suivants «l'aide médicale urgente aux étrangers en séjour illégal », «la grossesse, l'accouchement et les soins postnataux », «l'assurance-maladie pour les personnes en séjour illégal », «l'obtention ou la conservation d'un droit au séjour pour raison médicale » existent en français, en néerlandais, en anglais, en allemand, en espagnol, en russe et en arabe.

Medimmigrant publie la « Lettre d'information médicale » en collaboration avec l'« Ondersteuningspunt Medische Zorg de 8 » et avec l'« Orientatie Gezondheidszorg Oost-Vlaanderen.

A LIRE, A VOIR, A FAIRE

Dans cette rubrique, nous vous donnons de brèves informations concernant des publications (articles, rapports, bouquins…), des formations (colloques, conférences…), et des événements culturels qui peuvent être reliées de près ou de loin à la thématique des migrations. N'hésitez donc pas à informer la rédaction de vos publications ou événements.

---

regroupement familial font appel à ses services. Le 1er décembre 1995, l'asbl élargit son champ d'action en faveurs des personnes dont le séjour est précaire et prend le nom de « Medimmigrant ».

[2] Principalement information et médiation

M. MARTINIELLO, A. REA, F. DASSETTO (eds.), *Immigration et intégration en Belgique francophone. Etat des savoirs*, Academia –Bruylant, 2007, 590 p.

Trois groupes de recherche de grandes universités francophones (ULB, UCL et ULg) se sont réuni dès 2002 dans un groupe de contact baptisé « Dynamiques Migratoires et Postmigratoires internationales » (FNRS) notamment pour accoucher de ce volumineux ouvrage. Il s'agit de dresser l'état de la recherche dans une optique résolument interdisciplinaire[108]. Les sujets portent tant sur la recherche historique (Anne Morelli, Jean-Philippe Schreiber), que sur la perception sociale de l'immigré (Margarita Sanchez-Mazas), l'influence de l'immigration sur le marché du travail (Mateo Alaluf, Ike Adam), la scolarité des enfants migrants (Eric Florence, Dany Crutzen, Silvia Lucchini), en passant par la citoyenneté (Marco Martiniello, Hassan Boussetta), l'islam (Felice Dassetto), l'extrême-droite (Jérôme Jamin) et la « criminalité des immigrés » avec les guillemets obligatoires (Fabienne Brion). Bien entendu, les contributions sont inégales et c'est la loi du genre. Certaines ressemblent à des bibliographies sommairement commentées des recherches sur un sujet donné. D'autres constituent des apports réellement originaux et fournissent des instruments d'analyse critique à tous ceux et celles qui s'intéressent de près ou de loin à la problématique. Dans l'ensemble, on ne peut donc que saluer cette parution qui remplit un vide comblé beaucoup plus tôt au nord du pays[109], même si on peut regretter le trop long délai de publication. A l'heure où « *des entreprises quasi commerciales déguisées en ASBL soutenues par le politique répondent à des demandes politiques directes parfois au mépris des règles implicites de la déontologies scientifique* »[110], et où le discours médiatique procède souvent aux amalgames les plus grossiers, la lecture de cet ouvrage de référence est d'autant plus recommandable.

L'ouvrage coûte 38 euros et sa table des matières peut être consultée à l'adresse : http://www.academia-bruylant.be/pdf/2854.pdf

[108] Seuls les lecteurs grincheux se plaindront de l'absence de contributions de juristes « purs et durs », car la législation sur les étrangers, passée ou présente, y est analysée finement dans certaines contributions, notamment par des sociologues (voir par exemple : Andrea REA et Mathieu BIETLOT, « Les changement du Code de la nationalité en Belgique. De la peur de l'étranger à son inclusion sous conditions », pp 141-178)

[109] J. Vranken, C. Timmerman, C. Van der Heyden (eds), *Komende generaties. Wat weten we (niet) over allochtonen in Vlaanderen*, Leuven, Acco, 2001, 326 p.

[110] Marco Martiniello, « Les études migratoires et ethniques en Belgique francophone », dans l'ouvrage en question, p 14.